

ILO 제286차 이사회 논의 동향

이 성 기

(노동부 주제네바 대표부 노무관)

지난 3월 6~28일까지 스위스 제네바에 소재한 ILO 본부에서는 제286차 ILO 이사회가 개최되었다. ILO 이사회는 총회를 효율적으로 운영하기 위해 주요사항을 논의하는 사실상의 정책결정기구로 총회 의제 선정, 예산과 사업계획 사전 심의, 사무총장 선출 등의 권한을 갖고 있으며, 매년 3월, 6월 및 11월에 정기적으로 개최된다. 특히, 금번 이사회는 매 5년에 한 번씩 선출하는 ILO 사무총장을 선출하였고, 2004~2005년 회계연도의 ILO 사업 계획 및 예산안을 심의하는¹⁾ 등 중요한 안건을 처리한 의미 있는 회기였다.

ILO 이사회는 노사정 3자로 구성되어 있는 특징이 있으며, 정이사 56명(정부측 28명, 노·사 각 14명)과 부이사 66명(정부측 28명, 노·사 각 19명)으로 구성된다. 이사회 위원의 임기는 3년으로 ILO 총회에서 선출하게 되며, 부이사는 회의 참석 및 발언권은 있으나 정이사와는 달리 투표권이 없고 이사회 의장단에 피선될 수 없는 한계가 있다.

이사 선출은 정부의 경우에는 국가를 대상으로 선출하나, 노동자 및 사용자측 이사는 개인 자격으로 총회에서 선출된

1) ILO 예산 및 사업 계획안은 2년에 걸쳐 편성되며, 홀수년도 3월 이사회에서 향후 2년에 걸친 ILO의 사업계획과 예산안을 심의하게 된다. 금번 이사회 논의 결과는 금년 6월 개최 예정인 ILO 총회에 상정하게 되며, 특별한 상황이 발생하지 않는 한 이사회에서 심의된 사업 계획 및 예산안은 총회에서 크게 수정되지 않고 통과하게 된다.

다. 정부측 정이사국 28개국 중에는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 중국, 일본, 러시아, 이탈리아, 인도, 브라질 등 10개국이 상임 이사국으로 지정되어 있기 때문에 총회에서는 나머지 18개 정이사국과 28개 부이사국만 선출하게 된다. 우리나라 정부는 작년 6월 제90차 ILO 총회에서 정이사국으로 선출됨으로서 지난 96년부터 3회 연속 정이사국으로 활동하고 있으며, 특히, 작년 6월 ILO 이사회에서는 주제네바 한국 대표부의 정의용 대사가 이사회 부의장에 피선되었다. 한편, 한국경총의 조남홍 부회장도 '96년부터 3회 연속 사용자측 이사에 선임되어 적극적으로 활동하고 있다.²⁾

이사회는 결사의 자유위원회, 사업 및 재정위원회, 법률 문제 및 국제노동기준위원회, 고용 및 사회정책위원회, 기술협력위원회, 분야별 전문가회의위원회 등의 분과위원회와 '세계화의 사회적 측면에 관한 작업반' 등으로 구성되어 있고, 처음 2주간은 위원회를 중심으로 운영되며, 마지막 주에 이사회 전체회의를 개최하여 위원회에서 논의된 결과를 채택하거나 또는 이사회 본회의에 직접 상정된 주요 안건을 처리한다. 본고에서는 금번 이사회에서 논의된 주요 안건을 중심으로 그 개요를 설명하고자 한다.³⁾

2) 보다 구체적인 이사회 명단은 <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/refs/pdf/gbmember.pdf>을 참고하기 바란다.

■ ILO 사무총장 선출

금번 ILO 이사회 본회의는 신임 ILO 사무총장을 선출하는 것으로 시작되었다. 2003년 3월 25일 오후 3시 개최된 이사회 본회의에서는 사무총장 후보로 단독 출마한 Juan Somavia 현 ILO 사무총장에 대한 연임 지지 여부를 묻는 형태로 비밀 투표가 진행되었다.

상술한 바와 같이 투표권은 정이사에게만 부여되어 있기 때문에 28개 정이사국 정부 대표와 각각 14명의 노사측 정이사들만 투표할 수 있었다. 투표 결과, 총 유효표 56표 중 53명이 현 사무총장의 연임을 찬성하는 압도적인 지지로 사무총장의 연임을 확정하였다(기권 3명). ILO 사무총장의 임기는 5년으로 되어 있으며, 2004년 3월 4일에 시작되어 2009년 3월 3일 종료된다.⁴⁾

Somavia ILO 사무총장은 지난 '99년 3월 ILO 사무총장에 취임한 이래, '양질의 고용'을 기치로 전세계 노동자의 권익 신장과 근로 생활의 질 향상을 위해 노력해 왔으며, 최근에는 '세계화의 사회적 측면에 관한 세계위원회'를 구성하

3) 기타 자세한 사항은 <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb286/index.htm>을 참고하기 바란다.

4) 대부분의 다른 국제기구와는 달리 ILO 사무총장은 연임 횟수에 제한이 없다. 그러나, 금번 이사회 기간 중 캐나다를 비롯한 선진국 정부 그룹들은 ILO 사무총장도 다른 UN 전문기구 등과 마찬가지로 연임 횟수를 2회로 제한하자고 제안하여 이 문제를 금번 11월 이사회에서 논의키로 하였다.

여 운영함으로써 세계화의 과실이 온 인류에게 골고루 돌아갈 수 있도록 국제 사회의 역량을 결집하는 역할을 선도하고 있다. 금번 Somavia 사무총장이 압도적인 지지로 재선될 수 있었던 것은 사무총장의 이러한 노력과 헌신에 대한 회원국 정부 및 노사 대표의 신임이 반영된 것으로 볼 수 있을 것이다.

Somavia 사무총장은 당선후, 자신이 연임할 향후 5년 동안 ILO가 추진해야 할 비전과 방향에 대해 언급하였다. ILO는 앞으로 ‘양질의 고용’ 의제가 정착되어 실현될 수 있도록 하며, 현재 진행중인 세계화 논의에 ILO의 가치와 기본 원칙이 적절히 반영되도록 하는 등 지난 5년간 구상했던 일들이 회원국의 산업사회에 실질적으로 뿌리내릴 수 있도록 실천해 가겠다는 의지를 천명하였다.

■ 2004-2005년도 ILO 사업 계획 및 예산안 심의

Somavia ILO 사무총장은 금번 이사회에서 2004~2005년도 사업계획과 예산안을 제시하였다. 사업 계획의 기본 방향은 200년부터 추진하고 있는 4대 전략 목표하에 수립하였다. Somavia ILO 사무총장이 주창한 4대 전략 목표는 ① 작업장에서의 기본권 증진, ② 양질의 고용과 수입을 확보하기 위한 보다 폭 넓은 기회의 창출, ③ 사회보장제도의 적용 범위와 효율성의 제고 및 ④

노사정 3자주의와 사회적 대화의 증진이다.

예산 편성 방향은 이러한 4대 전략 목표가 내실 있게 추진될 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다. ILO 사업의 적절성, 효율성을 제고하기 위해 지역 사무소 및 국가 단위사업 강화에 주력하였고, 이를 위해 재원의 10%를 지역 사무소 확충에 추가로 배정하여 각 지역의 기술지원사업의 확충을 도모하는 등 ILO 사업의 성과가 가시적으로 나타날 수 있도록 하는 데 비중을 두고 있다는 설명이다.

ILO 사무총장은 2004~2005년도 사업 수행을 위해 4억 4,800만 달러의 예산이 필요하다고 제안하였는데, 이는 2002~2003년도와 비교하여 1,400만 달러가 증액(3.2%)된 규모이다. 그러나, 사무총장은 상기 예산안은 물가 상승분만 반영한 것으로 실질 예산은 동결된 것이라고 설명하고 있다. 특히, 지난 25년간 ILO 업무에 대한 수요는 점증하고 있으나, 예산은 동결되어 왔기 때문에 실질적으로는 예산이 감소되어 업무 추진에 상당한 어려움이 있다고 하면서 사무국측이 제안한 예산안을 원안대로 통과시켜 줄 것을 요청하였다.

지난 25년 동안 ILO 회원국 수는 25%, 협약비준 수는 45%가 증가하였으며, 세계 노동력은 45%, 주요 선진국의 1인당 실질소득은 49% 성장하였고, 질적으로도 ILO가 최근 세계화의 사회적 측면에 관한 논의를 주도하고 있는

며, 빈곤 퇴치전략(PRSP) 및 밀레니엄 개발목표(MDG) 관련 논의에도 주도적으로 참여하고 있어 ILO 기능이 질적·양적으로 확충되고 있다고 설명하고 있다. 최근까지는 예산이 동결되는 경우에도 ILO 사무국 내부 관리 업무 등의 예산을 절감하여 대처하였으나, 이제는 더 이상 절감할 수 없는 한계 상황에 봉착하고 있기 때문에 금년에도 예산이 동결되면 ILO 서비스의 질 저하를 초래할 가능성이 있다고 호소하였다.

이러한 사무총장의 호소에도 불구하고 미국, 일본, 영국 등 선진국 정부그룹 대표들은 ILO 사무국이 업무의 효율성을 제고하고 관리비를 절감하여 수요 확대에 대처해야 한다는 논리로 명목 예산 동결을 주장하였다. 그러나, 노사측 이사들과 대다수의 개도국 정부 대표들이 사무국이 제안한 예산안을 원안대로 통과시키자고 주장함에 따라 의장은 일부 국가의 반대가 있었다는 것을 명기하고 사무국 안을 원안대로 총회에 상정키로 결정하였다.⁵⁾

■ 세계화 관련 논의

3월 24일(월)에는 ILO 이사회 산하에 설치되어 있는 ‘세계화의 사회적 측면에 관한 작업반’ 회의가 개최되어 세계화

관련 논의가 있었다.⁶⁾ 작업반 논의는 남아공의 Trevor Manuel 재무장관의 연설로부터 시작되었다.

Manuel 장관은 우선, 사회적 가치와 경제적 가치를 적절히 조화시키는 규제자로서의 정부의 역할을 강조하고 있다. “세계화로 인하여 초래된 국가에 대한 잘못된 인식중 하나가 국가의 사회적 가치와 경제적 가치를 조화시키는 기능에 대한 중요성을 약화시킨 것이다. 현 시대에도 적용할 수 있는 1990년대의 교훈중 하나는 시장을 자발적으로 두는 경우, 적절히 규제하지 못하고, 사회적으로 해로운 방향으로 규제 완화를 하게 된다”고 언급하고 있다. 국가가 규제자로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 민주적 절차와 적절한 기준을 보장하는 것이 중요하다고 한다.

또한, 그는 “보다 나은 교육과 저렴한 교통수단 등의 형태로 제공되는 사회적 임금(social wage)을 통한 적극적 사회정책은 가난한 사람들에게 경제적 기회를 제공하는 동시에 경제적 어려움을 동시에 해결해주는 수단이 된다.”고 하면서 적극적 사회정책의 시행을 주문하고 있다. 현재 우리나라에서도 사회 문제화되고 있는 민영화 문제에 있어서는 가난한 사람들이 대부분 전적으로 공공 서비스에 의존하고 있는 상황임을 감안

5) 2004~2005년도 ILO 예산 및 사업계획과 이와 관련된 보다 구체적인 내용은 ILO 이사회 보고서 GB.286/PFA/9 및 GB.286/12/3을 참고하기 바란다.

6) 주제네바 한국대표부의 정의용 대사가 이사회 부의장 자격으로 동 작업반 회의를 주재하였다. 구체적인 회의 결과는 ILO 이사회 자료 GB.286/18을 참고하기 바란다.

하여 어떻게 하면 양질의 서비스를 저렴한 가격에 공급할 수 있을까를 고민하는 것이 가장 중요하다고 언급하고 있다.

또한, 세계화 과정에서의 국가의 개입 정도를 결정하는데 있어서도 Manuel 장관은 “세계화 과정에서 국가의 기능은 강화되어야 하지만, 문제를 해결하는 과정에 있어서는 마치 국가가 없는 것처럼 접근하는 것이 필요하다.”고 하여 국가의 실질적인 역할을 강조하였다.

Manuel 장관은 노동, 무역 및 국제 재정 체계 등이 각각 별도로 논의되고 있는 현 상황에 대해 불만을 표시하며, 이러한 모든 문제가 한꺼번에 논의되는 장 - 그것이 ILO이건 IMF이건 WTO이건 또는 개발 위원회이건 관계없이 - 이 마련될 필요가 있다고 하였다. 아울러, 고용 문제와 노동력의 이동 문제 등의 해결을 위해 국제기구간 협력을 강조하였다.

그는 재무부 장관이면서도 세계화 과정에서의 국가의 역할, 노동력의 이동문제, 민영화 문제, 개발문제, 고용 문제 등 세계화와 관련된 다양한 주제들에 대해 균형 잡힌 시각으로 명쾌하게 설명함으로써 노사 대표는 물론 많은 정부그룹 대표들로부터 폭넓은 지지를 받았다.

이어 진행된 회의에서는 Somavia ILO 사무총장은 작년 11월 이사회 이후 진행된 「세계화의 사회적 측면에 관한 세계 위원회」 관련 활동에 대한 구

두 보고를 하였다. 지난 2월 개최된 제4차 세계위원회 운영 결과 및 중국, 브라질 등 6개국에서 행한 세계화 관련 국가별 협의회 및 지역 협의회 결과 보고와 아울러 향후 계획을 설명하였다. 위원회는 금년 5월 및 8월에 회의를 개최하여 보고서를 검토한 후, 금년 11월에 최종 보고서를 출판할 계획이라고 밝혔다. 그는 또 내년 3월 ILO 이사회에서는 세계위원회 보고서를 논의하고, 그 논의 결과를 바탕으로 사무총장 보고서를 작성하여 내년 ILO 총회 자료로 제출할 예정이라고 하였다.

마지막으로 지난 11월 이사회에서 결정한 바에 따라 사무국에서 준비한 ‘지배구조, 사회적 파트너십 및 세계화⁷⁾’라는 의제에 대한 논의가 진행되었다. 동 자료는 이사회 논의를 위한 기초 자료로서 지배구조 및 사회적 파트너에 대한 개념 정의와 상호관계 등 기본적인 사항을 수록하고 있다. 금번 논의시 노동자그룹은 보고서의 주제와 시기는 적절하였으나, 내용에 있어서는 핵심적인 부분이 빠져 있는 한계가 있다고 지적하며, 11월 이사회에서는 지배구조에 관한 보다 핵심적인 내용을 다루자고 제안하였다. 사용자그룹은 적절한 지배구조를 갖추는 것이 세계화 과정에서 대단히 중요하다고 전제하고, 각국에서는 여러 가지 여건을 감안한 적합한 지배

7) 자세한 내용은 GB.286/WP/SDG/3을 참고하기 바란다.

구조를 마련하는 것이 중요하다고 하였다. 정부그룹 대표들도 대부분 적절한 지배구조의 문제를 논의할 필요가 있으나, 현재 세계위원회가 운영중에 있고 동 위원회에서 그 문제를 논의하고 있기 때문에 세계위원회 논의 결과를 보고 결정하자는 입장이었다.

■ 수출자유지역(EPZ)에서 고용과 사회 정책

사무국이 이사회에 보고한 자료에 의하면 수출자유 지역(EPZ)⁸⁾을 운영하고 있는 나라는 2002년 말 현재 116개국에 수출자유 지역은 약 3,000개가 있으며, 수출자유 지역에 고용되어 있는 근로자는 중국에서만 3,000만 명이고, 기타 국가에서 약 1,300만 명이 근무하고 있는 것으로 집계되고 있다.⁹⁾

이렇듯 수출자유지역은 해당국의 고용 창출과 경제에는 상당 부분 기여하고 있다고 보여지나, 노동조합측은 상당수의 수출자유지역에서는 노동권이 침해되는 문제가 있다고 주장하고 있다. '96~'00년 기간을 대상으로 실시한 한 설문조사에 의하면, 대부분의 국가들이

수출자유지역의 노동조건이 다른 지역과 차등이 없다고 응답하고 있으나, 노동단체들은 실질적으로 차별적 장벽이 존재한다고 지적한다.

노동자그룹 대표는 '98년 개최되었던 '수출자유지역에서의 사회 및 노동 조건 개선'을 위한 노·사·정 3자 회의 결론에서 볼 수 있는 바와 같이 수출자유지역에서 국내 및 국제노동기준을 제대로 준수해야 양질의 노동력을 확보할 수 있고, 이러한 노력을 통해서만 장기적인 경제 성장으로 유도할 수 있는 외국인 투자를 유치할 수 있다고 강조하고 있다.

또한, UNCTAD의 한 보고서는 EPZ의 성공여부는 외국 투자 유치의 과다 또는 수출액으로 평가해서는 안 되며, 기술 전수 여부 및 양질의 고용창출 등 사회·경제적 영향을 종합적으로 고려해야 한다고 주장하고 있다. 이들은 또 싱가포르와 아일랜드의 예를 들면서, 수출자유지역 내 근로자의 기본권을 보장하고 근로조건과 기능을 향상시키는 등 통합적인 접근을 하는 것이 외자 유치에 도움이 된다고 보고 있다.¹⁰⁾

그러나, 사용자측은 사무국에서 작성한 보고서의 내용이 객관적인 분석 없이 추측에 근거한 주장이며, 노동관계법이나 협약 등의 위반 사례는 노조측의 일방적인 주장만을 반영한 것으로 객관적인 사실과 다른 부분이 있다고 주장

8) 여기서 수출자유지역(export processing zone)이란 자유 무역 지역(free trade zone), 경제특구(special economic zones) 등을 총괄하는 것으로 '외자를 유치하기 위해 특별한 인센티브를 주는 산업 지역으로서, 그 지역 내에서 수입된 원자재가 일정 부분 가공되어 수출되는 지역'으로 정의된다.

9) 자세한 사항은 GB.286/ESP/3을 참고하기 바란다.

10) ILO, G.B286/ESP/3에서 재인용

하면서 국가별, 지역별로 노사정 3자를 중심으로 EPZ 실태에 관한 논의를 하자고 제안하였다.

논의 결과, 향후 수출자유지역 관련 사안들에 대하여 국가별, 하위 지역별, 또는 지역별로 노사정 3자 체제하에서 '양질의 고용'의 모든 측면에¹¹⁾ 대해 조사하고, 그 결과 및 기타 활동 내용을 이사회에 보고토록 조치하는 것으로 결정하였다.

■ 기타 의제

지난 2001년 11월 1~3일간 세계적인 권위자들을 모신 가운데 개최되었던 '세계 고용 포럼'(Global Employment Forum)의 실천적 대안 모색을 위한 후속조치인 '세계 고용 의제의 핵심 요소'에 대한 검토 작업이 있었다. 사무국은 향후 이사회에서 검토해 나갈 '10대 핵심 요소'를 제시하였는데 이는 다음과 같다. ① 생산적 고용과 개도국에 대한 시장접근성을 위한 무역·투자의 증진, ② 생산성 향상, 고용창출, 삶의 질 향상을 위한 기술 발전, ③ 지속가능한 삶을 위한 지속가능 성장, ④ 성장과 고용을 위한 거시경제 정책: 정책통합, ⑤ 기업가 정신을 통한 양질의 고용 증진, ⑥ 지식·기술 향상을 통한 취업능력 증진, ⑦ 고용, 직업안정성, 형평성, 빈곤 감소

를 위한 적극적 노동시장정책, ⑧ 생산적 요소로서 사회적 보호, ⑨ 직업안전·보건: 안정성과 생산성의 상승작용 효과, ⑩ 빈곤 감소와 발전을 위한 생산적 고용 등이다. 금번 이사회에서는 사무국이 그간의 논의를 바탕으로 제안한 상기 10대 핵심 요소에 대해서는 대체적인 합의가 이루어졌고, 향후 논의 과제로는 '적극적 노동 시장 정책'을 채택하여 금년 11월 이사회에서 논의키로 하였다.

또한, 미얀마 정부의 강제노동 협약 위반 문제와 콜롬비아 정부의 결사의 자유 위반 문제 등에 대해 논의하였으나, 합의점을 찾지 못하고 금년 6월 총회 또는 이사회에서 다시 논의키로 하였고, 피점령 아랍지역 노동 상황에 대해서는 6월 총회시 특별회의(special sitting)를 개최하는 것으로 확정하였다.

11) 양질의 고용은 노동기준, 고용, 사회보장 및 사회적 대화를 포괄하는 개념이다.